

IV. LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL	103
1. Concepto	103
2. Evolución histórica	106
3. Autonomía de las entidades paraestatales	114
4. Administración financiera	115
A. Ingresos	115
B. Egresos	117
C. Cuenta pública	119
D. Deuda pública	120
5. Importancia de la empresa pública	121

IV. LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

El presente capítulo pretende dar una visión general de lo que son las entidades paraestatales a través de las diversas opiniones vertidas por los juristas especializados, así como por su regulación en la legislación vigente.

El esquema de trabajo se traduce en determinar, principalmente, la situación de la administración financiera de dichos organismos; sin embargo, se consideró necesario hacer referencia al concepto, a su evolución histórica y a la relación que tienen las empresas públicas con el Poder Ejecutivo federal.

Es primordial destacar la importancia económica que tienen las entidades en la vida económica de México y en su desarrollo.

1. CONCEPTO

El Estado, a través de la empresa pública, materializa la parte más importante de su intervención en la economía nacional. Por medio de ella se canaliza la mayoría de los recursos financieros de los que dispone el Estado y, a su vez, éste conduce la mayor proporción de la inversión pública, misma que condiciona en buena medida el comportamiento de la economía nacional.

El concepto de empresa pública se ha discutido por diferentes juristas, sin llegar a coincidir en uno solo. La propia legislación no considera el término de empresa pública, sino el de entidad paraestatal.

Ruiz Massieu considera que: "En torno al concepto de empresa pública, como suele suceder cuando se trata de nuevos fenómenos sociales, no existe consenso doctrinal... el diagnóstico conceptual puede sintetizarse así: no existe en la legislación, en la jurisprudencia, ni siquiera en la doctrina, una demarcación precisa y categórica que distinga lo que es en síntesis una autarquía institucional de una empresa

del Estado, con o sin forma de empresa de economía mixta o cualquier otra. . ." ⁷⁴

Sin embargo, algunos autores han vertido opiniones sobre las empresas públicas y expresan sus definiciones con los elementos que consideran de mayor relevancia.

Así, María del Carmen Pardo sostiene que la empresa pública fue y es una entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social.⁷⁵

Otra definición importante, por los elementos que en ella se encuentran, es la que determina el profesor Mescheriakoff: "Se puede decir que una empresa es pública cuando el Estado ejerce un poder preponderante de control sobre la misma, independientemente del porcentaje de capital social que sea público. Es decir, se trata de un control que ejerce el Estado de manera general, sobre el conjunto de sus empresas, en los términos que marca el derecho administrativo." ⁷⁶

Alejandro Cruz, al reseñar el libro de Carrillo Castro y García Ramírez sobre la empresa pública, señala: "La paraestatalidad observa un cuerpo normativo heterogéneo, estatuto que define la integración, funcionamiento y regulación de los organismos descentralizados, sociedades mercantiles, asociaciones y sociedades civiles, así como fideicomisos públicos. De esta forma se estructura un concepto jurídico de empresa pública como unidad productiva o de servicio surgida por decisión estatal, con patrimonio público y sujeta a regulación gubernamental." ⁷⁷

Miguel de la Madrid entiende la creación de la empresa pública como "un logro que obedece a los objetivos de política económica para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar

⁷⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, México, INAP, 1980, p. 25.

⁷⁵ Osornio Corres, Francisco Javier, Reseña Hemerográfica de María del Carmen Pardo: "La Ley Federal de Entidades Paraestatales; un nuevo intento para regular el sector paraestatal", Foro Internacional, México, 1986, núm. 6, *Boletín mexicano de derecho comparado*, año XXI, núm. 61, México, IJ-UNAM, 1988, pp. 402-405.

⁷⁶ Osornio Corres, Francisco Javier, Reseña Hemerográfica de Mesheriakoff: "L'Autonomie des Entreprises Publiques. Eléments pour une Théorie", en *Revue du droit public et de la science politique en France et a L'étranger*, Francia, núm. 6, noviembre-diciembre, 1985, *Boletín mexicano de derecho comparado*, año XX, núm. 60, México, IJ-UNAM, 1987, pp. 1131-1138.

⁷⁷ Cruz, Alejandro, Reseña Hemerográfica: Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez: "Las empresas públicas en México", en *Debates sobre entidades paraestatales*, revista *Política y administración pública*, año 1, 2a. época, septiembre-diciembre 1986, p. 189.

la infraestructura que como país se requiere, generar fuentes de empleo y fomentar el desarrollo".⁷⁸

Por nuestra parte, definimos a la empresa pública como la unidad económica que tiene por objeto la explotación de los recursos nacionales, la producción de bienes o la prestación de servicios donde la mayoría del capital pertenece al Estado independientemente de la forma legal que adopte; en consecuencia la dirección o control de la empresa queda en manos del Estado.

De las definiciones anteriores se desprende que el Estado se encuentra comprometido a garantizar un funcionamiento económico y social óptimo de la empresa pública, por lo tanto, la regulación jurídica de la misma reviste importancia fundamental.

El artículo 90 de la Constitución señala que la administración pública federal será centralizada y paraestatal.

En forma más específica, el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), determina el conjunto de las empresas públicas que integran la administración paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, fideicomisos públicos, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Es conveniente señalar los conceptos que la legislación contempla para cada uno de los integrantes de la administración pública paraestatal, dichos conceptos se encuentran señalados en la LOAPF:

Organismos descentralizados: son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma legal que adopte (artículo 45).

La Ley Federal de Entidades Paraestatales señala además el objeto de estos organismos: ⁷⁹

- a) la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- b) la prestación de un servicio público o social; o
- c) la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Empresas de participación estatal mayoritaria: la legislación contempla las siguientes:

⁷⁸ De la Madrid, Miguel, "Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en México", *Anuario jurídico VIII-1981*, México, UNAM, 1981, p. 420.

⁷⁹ *Diario oficial*, 14 de mayo de 1986.

a) las sociedades nacionales de crédito o constituidas en los términos de la legislación específica;

b) las sociedades de cualquier naturaleza incluidas las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan los siguientes requisitos:

Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

Que en la constitución del capital se haga figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el gobierno federal.

O bien, que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, designar al presidente o director general, o cuando tenga facultad para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno (artículo 46).

La Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) señala un requisito más que deben cumplir las empresas de participación estatal mayoritaria en su artículo 30: Las empresas en que participe de manera mayoritaria el gobierno federal o una o más de las entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6o. de este ordenamiento (se consideran áreas prioritarias las establecidas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política).

Fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con la estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos (artículo 47).

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En nuestro país el Estado siempre ha tenido una fuerte injerencia en la economía y en la vida social. Sin embargo, las actividades desarrolladas por las empresas del Estado han respondido a diferentes necesidades reflejándose en la variedad de funciones.

Ruiz Massieu señala que "tal vez los únicos casos de empresa pública que se dieron en el porfiriato en un sentido contemporáneo, hayan

sido los Ferrocarriles, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S. A. y la Universidad Nacional".⁸⁰

Durante los años veinte la empresa pública tuvo la función de órgano auxiliar del Ejecutivo federal, dedicándose a cumplir principalmente los objetivos de la política nacional. Así, con la creación de la Comisión Nacional y el Banco de México, se sientan las bases para el desarrollo del sistema financiero nacional y con la constitución de la Comisión Nacional de Irrigación y del Banco Nacional del Crédito Agrícola se fijan los cauces y se establecen los mecanismos para fomentar el desarrollo agropecuario.

En la década de los treinta se inician las operaciones de Nacional Financiera y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos con funciones de apoyo al proceso de industrialización y estímulo a la infraestructura para el apoyo del desarrollo urbano del país, respectivamente.

En esta década también se crea la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión de Fomento Minero y Petróleos Mexicanos, presentándose igualmente la nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales.

Durante los cuarenta la empresa pública comienza a reforzar las bases del desarrollo industrial, creándose, como ejemplos representativos, Altos Hornos de México y Fertimex. En este periodo resalta la función social del Estado al establecerse el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

A partir de la década de los cincuenta la empresa pública adquiere un peso cada vez más importante, por una parte como producto de iniciativas originadas por el propio gobierno federal, y por otra como un proceso de rescate de la planta productiva y el empleo en empresas privadas que enfrentaban problemas de supervivencia. Ejemplo de las primeras son la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Astilleros Unidos de Veracruz, Fábrica de Tractores Agrícolas y Grupo de Industrias NKS, entre otras relevantes. Ejemplo de las segundas son los casos de Cordemex, Dina, Sidena, Grupo Textil Cadena.

Sin embargo, es hasta este periodo cuando se inicia lo que Carrillo Castro denomina "desarrollo institucional del sector", por el incremento del sector paraestatal. "En este periodo las decisiones de crear empresas o participar en ellas, son tomadas por el Estado de manera casuística como una respuesta de la administración a las necesidades

⁸⁰ Ruiz Massieu, *La empresa pública...*, cit., p. 75.

urgentes, a cambios imprevistos o a la ágil adaptación del aparato administrativo, a los cambios coyunturales en el terreno industrial, económico, social y asistencial.”⁸¹

De 1947 hasta 1958 se llevan a cabo procedimientos de control de un conjunto de entidades que se encargan del desarrollo de actividades fundamentales del Estado y que se ven reflejadas también en el interés social, un ejemplo de entidades sujetas a este control son el Banco de México, Petróleos Mexicanos y el IMSS.

Como forma de control de estos organismos se expide la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Las entidades paraestatales que se fueron creando o que por alguna razón se encontraban bajo la responsabilidad del Estado, no se encontraban integradas en un programa coherente y sistemático. La mayoría de las veces el Estado recurrió a la compra de empresas del sector privado, nacional o extranjero, con el propósito fundamental de asegurar el control de algunos sectores de la actividad económica considerados como estratégicos o para evitar los efectos perjudiciales que se ocasionaran con el cierre de dichas empresas o simplemente para absorber las deudas contraídas por el sector privado con el gobierno federal. Se atendieron problemas que surgieron como la expropiación petrolera, la de los ferrocarriles o la creación de diferentes bancos.

“Frente a este escenario en donde por un lado el sector paraestatal creció porque no hubo la necesidad de apoyar la política de promoción de la industrialización, y por otro, porque coyunturalmente se fueron agregando organismos y empresas, surgió la necesidad de introducir orden porque el gobierno se encontró con un sector paraestatal muy importante tanto en el número de empresas y organismos como por la naturaleza y actividad de la misma.”⁸²

En la Ley Federal para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, se define de manera explícita las características y formas de creación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como las modalidades de vigilancia y control a

⁸¹ Osornio Corres, Francisco Javier, *Reseña Hemerográfica: Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, “Las empresas públicas en México” en Boletín mexicano de derecho comparado*, año XXI, núm. 61, México, IJ-UNAM, 1988, pp. 344-349.

⁸² Pardo, María del Carmen, “Entidades paraestatales y administración pública”, *Debates sobre entidades paraestatales*, revista de *Política y administración pública*, México, año 1, 2a. época, septiembre-diciembre 1986, p. 63.

las que quedaban sometidas, se señala que los organismos descentralizados eran creados por ley, decreto o acuerdo del Ejecutivo federal.

En este mismo ordenamiento legal se establecen las facultades de control de diferentes dependencias de la administración pública centralizada: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le correspondió controlar y vigilar oportunamente los organismos, empresas y supervisar los fideicomisos. A la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa le correspondió revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra. Como órgano encargado de cumplir con las facultades conferidas a la Secretaría de Hacienda, se creó en 1948 la Comisión Nacional de Inversiones dependiendo de esta última, pero en la que también participó la de Bienes Nacionales... La propia hacienda disolvió la comisión en 1949, de ahí se encomendó la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito a la Comisión Nacional de Seguros."⁸³

Algunos organismos que no lograron ubicarse en estas comisiones fueron controlados por la Secretaría de Bienes e Inspección Administrativa, la que posteriormente fue encargada del control directo de las entidades paraestatales aunque ya denominada como Secretaría de Patrimonio Nacional a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Durante el periodo 1947-1976, "predomina lo que podría considerarse como un modelo centralizado de vigilancia y control de las empresas públicas, en el que esa función se le atribuye primero a la búsqueda y establecimiento de diversos y complicados mecanismos de coordinación entre ellos, los cuales no siempre lograron resolver los problemas surgidos de la concurrencia de atribuciones de esta materia".⁸⁴

El 23 de diciembre de 1958 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Con esta ley, se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual se encargaría de coordinar los programas de inversión de la administración pública tanto centralizada como paraestatal, y de elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado cambió de denominación a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección por la Secretaría de Patrimonio Nacional, y le otorgó también el control de las entidades paraestatales al establecer en el artículo 7 de dicha ley, la facultad de controlar y vigilar financiera y administrativamente la

⁸³ *Ibid.*, p. 64.

⁸⁴ Carrillo Castro, Alejandro, "La regulación de la empresa pública", en *Anuario jurídico VIII-1981*, México, UNAM, 1981, p. 76.

operación de las entidades paraestatales siempre que no estuviera encomendado expresamente a otra secretaría o departamento de Estado. También se le otorgó la facultad de intervenir en los contratos de obra pública realizados por el gobierno federal.

“De esta manera el modelo de control seguía siendo centralizado, pero las funciones quedaban ahora a cargo de tres secretarías de Estado pues, para efectos de programación, presupuestación, coordinación, vigilancia y control de las actividades de la administración pública federal en su conjunto, el Ejecutivo federal debería de apoyarse básicamente en la Secretaría de Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.”⁸⁵

En 1965 se modificó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Las principales reformas a la ley consistieron en lo siguiente:

a) Se exceptuaron del control las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

b) Las funciones que se atribuían por ley para el control se ejercían por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Patrimonio Nacional y la de la Presidencia.

c) Se creó el registro de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, el cual se encontraba a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional (artículo 8, fracción I).

d) Al expedirse las leyes de inspección y contratos y obras públicas, dejaron de formar parte de la ley estas materias.

En 1970 se publicó una tercera ley para el control, con la cual se exceptuaron de la vigilancia y control a las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y las instituciones de docencia y cultura.

Carrillo Castro expone que quedaron sujetos a control los fideicomisos públicos “y, por vez primera, las empresas de participación estatal minoritaria, las que quedaron definidas como aquellas en las que la participación pública fuese de más de 25% y menos del 50%; al mismo tiempo le otorgaron facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional para designar un comisario que vigilaría la participación en dichas empresas. Por otra parte, la nueva ley estableció el requisito de avalúo para la enajenación, adquisición o permuta de bienes muebles

⁸⁵ *Ibid.*, p. 84.

y el registro y revisión de contratos de acreditamiento de bienes inmuebles para las empresas públicas".⁸⁶

En 1976 se expidió un nuevo ordenamiento jurídico, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual incorporó la regulación de la administración pública paraestatal, haciéndola objeto de un título especial.

Este ordenamiento definía a las entidades que integraban el sector paraestatal y estableció los lineamientos generales para la coordinación sectorial, siendo el Presidente de la República el que se encargaba de determinar el agrupamiento por sectores administrativos de las entidades paraestatales a efecto de que las secretarías de Estado o los departamentos administrativos fungieran como coordinadores de sector.

El 14 de mayo de 1986 se expidió la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual es reglamentaria, en la parte conducente, del artículo 90 constitucional, y su objeto es regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales (artículo 1).

La ley no define en forma específica el concepto de las diferentes empresas que conforman el sector paraestatal, sino que remite a la LOAPF para tales efectos.

Se excluye del control de la LFEP a las universidades y demás instituciones de educación superior, las cuales se rigen por sus propios ordenamientos por la autonomía que les confiere la ley. Asimismo, la Procuraduría Federal del Consumidor, por su naturaleza y objetivo, queda excluida del cumplimiento de este ordenamiento.

"Las instituciones de educación superior, que cuentan con autonomía reconocida legalmente y que son organismos descentralizados representan un verdadero ejemplo de descentralización por servicio y gozan de una plena autonomía técnica, orgánica, jurídica y patrimonial. Están dirigidas por una junta de gobierno (u órgano similar) y en la integración de sus supremos órganos colegiados, así como en la designación de sus autoridades no interviene la administración centralizada. Es la propia comunidad universitaria la que designa democráticamente y de conformidad con los procedimientos señalados, en sus leyes orgánicas, a sus autoridades."⁸⁷

Se utiliza la LFEP en forma supletoria en el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacio-

⁸⁶ Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 89.

⁸⁷ Osornio Corres, Francisco Javier, "Órganos de gobierno", *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. edición, tomo III, México, UNAM-Porrúa, 1987.

nales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como en las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero; dichas instituciones se regulan por su legislación específica (artículo 4).

Se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás órganos de estructura análoga que hubiere. Sin embargo, en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la LFEP (artículo 5).

En esta ley, los encargados de establecer la política de desarrollo, la programación y presupuestación son los coordinadores de sector, así como de conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales.

Una de las principales innovaciones que presenta la LFEP, es el artículo 9 que establece la facultad de tener miembros en los órganos de gobierno o en los comités técnicos de las entidades paraestatales, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

A la disposición anterior se le ha criticado por la injerencia que presenta la administración central en el sector paraestatal.

"La empresa pública la crea el Estado para cumplir con fines que le son propios, pero que justamente, el dotarlas de personalidad jurídica y patrimonios propios y de una supuesta autonomía técnica y jurídica, supone que el Estado no debe administrar estas empresas sino vigilar el adecuado y oportuno cumplimiento de sus fines:

"Esta función de vigilancia se debe cumplir con los mecanismos de supervisión o 'tutela', pero no a través de la incrustación de funcionarios centrales —y, por lo tanto, sometidos jerárquicamente al Ejecutivo federal— en los órganos de gobierno de las entidades supuestamente autónomas.

"El mecanismo de control que define la Ley de Entidades Paraestatales no libera a la empresa pública, la somete a la decisión colegiada de funcionarios de la administración centralizada. Al director general

se le subordina por su parte a los mandatos de este colegio de funcionarios centrales.”⁸⁸

De lo anterior se desprende que el control sectorial pierde valor a diferencia de cuando las entidades paraestatales se regían por la LOAPF, ya que los coordinadores de sector y los controladores globales pierden con la nueva disposición legal la mayor parte de sus funciones de decisión pasando a formar parte del órgano de gobierno de cada entidad.

Las facultades del órgano de gobierno se encuentran establecidas en el artículo 58 de la ley y su propósito es garantizar una mayor autonomía de gestión en la entidad. En consecuencia, se dispone que las principales decisiones que afecten la operación y funcionamiento de las entidades, deberán de tomarse en el seno del órgano de gobierno, en el que los representantes de dependencias y entidades deberán pronunciarse sobre los asuntos de su competencia en atención a sus poderes centrales.

“Dicho esquema deberá fortalecer efectivamente la autonomía de gestión de las entidades, aunque probablemente este fenómeno opere en detrimento de las facultades de las distintas dependencias que regulen la planeación, programación, presupuestación y control de las mismas, pues ahora en lugar de ejercer estas facultades con carácter de autoridades centrales, tendrán que negociar en el seno de los órganos de gobierno, en donde sólo contarán con un voto y el coordinador del sector con voto de calidad, para el caso de empate.”⁸⁹

En los demás preceptos legales se establece la forma de organización y desarrollo, así como su liquidación, fusión o disolución de las diferentes entidades paraestatales.

Es así como encontramos regulada actualmente la administración pública paraestatal adecuándose a las necesidades del desarrollo del país.

“La regulación que nuestra legislación ha hecho sobre los órganos de gobierno en los distintos momentos históricos ha variado, oscilando entre los férreos sistemas de control y vigilancia de operación, programación y presupuestación de sus actividades a formas de control más flexibles, que se limitan a ejercer un control externo y a *posteriori* de las actividades de las entidades paraestatales.”⁹⁰

⁸⁸ Osornio Corres, Francisco Javier, *Reseña Hemerográfica*, María del Carmen Pardo, *op. cit.*

⁸⁹ Osornio Corres, “Órganos de gobierno”, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibidem.*

3. AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

La intervención del Estado en la economía obedece a la necesidad de garantizar una solución eficaz a una serie de problemas sociales, mismos que se atienden preferentemente, a través de la empresa pública. La empresa pública reviste especial importancia en los países de economía mixta, en donde a pesar de la importancia de la presencia del Estado en la economía, se preserva la libertad de empresa y de comercio; donde, en general, las leyes del mercado siguen determinando el comportamiento de la economía.

La autonomía constituye el núcleo del régimen jurídico de las empresas públicas. "La autonomía de las empresas públicas no es sino un concepto jurídico y como tal debe ser tratado por el derecho administrativo, en este sentido se debe concebir a la empresa pública como un grupo humano o una voluntad de que una actividad pública sea ejercida con una cierta independencia intelectual o moral, con respecto al Estado, particularmente respecto a la administración pública. De este concepto podemos derivar la idea de que la autonomía es una noción compleja que, en principio, afirma la existencia de una unidad económica y social particular que tiene ciertos lazos con el Estado. Sin embargo, constata el profesor Mescheriakoff, no existe un concepto legislativo ni doctrinal sólido sobre la autonomía. Son raros los documentos legislativos en que se hace referencia a esta noción."⁹¹

Existen dos tendencias con respecto al concepto de autonomía, la anglosajona y la de cogestión. En la primera, la empresa pública autónoma funciona como una especie de fideicomiso, en el que los miembros del consejo de administración actúan como fiduciarios de la empresa y el Estado sólo actúa para verificar la adecuada realización de los fines de la empresa, si no está conforme, tiene la posibilidad de destituir al o los miembros del consejo que considere pertinentes y sustituirlos por otros. En la segunda tendencia, de "cogestión", el Estado no renuncia a ejercer sus facultades de dirigir los asuntos de la empresa. Este ejercicio se manifiesta *a priori* y lo realiza directamente una dependencia central o funcionarios centrales que actúan al interior de la empresa.

⁹¹ Osornio Corres, Francisco Javier, *Reseña Hemerográfica, Mescheriakoff: "L'Autonomie des Entreprises..."*, *op. cit.*

La empresa pública ejerce, sin embargo, un patrimonio público y desarrolla una finalidad del Estado, razones que hacen que el Estado no pueda resignarse a quedar al margen de la operación de la empresa.

El profesor Timist lo expresa de esta manera: es necesario que las empresas públicas constituyan un nuevo modo de regulación, concebido de manera distinta al de la administración centralizada, es decir lograr que ellas sean verdaderamente autónomas. Bajo esta óptica, afirma Mescheriakoff, “la autonomía de las empresas públicas no será solamente problema de una gestión adecuada, ella se convertirá en cuestión de mantenimiento del equilibrio del conjunto de nuestro sistema administrativo”.⁹²

En México la publicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a pesar de que declara expresamente que uno de los objetivos centrales consiste precisamente en garantizar un mayor margen en el ejercicio de la autonomía de las empresas públicas, la configuración de los órganos de gobierno, así como el esquema de control que la ley define, aunado con los controles programáticos y presupuestales que establecen las leyes como la de planeación y la de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, demuestran que en realidad la autonomía de la empresa pública es un mero formalismo, que oculta una relación jerárquica que de nuevo vincula al sector paraestatal con la administración centralizada.

4. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Las entidades paraestatales manejarán y erogarán sus recursos propios de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Sin embargo, para mayor precisión, estudiaremos por separado los ingresos, los egresos, la cuenta pública y lo relativo a la deuda de las entidades que componen el sector paraestatal.

A. *Ingresos*

Es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el artículo 31 de la LOAPF, “estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingreso federal y del Departamento del Distrito Federal”, asimismo, se encuentra facultada

⁹² *Ibidem.*

para realizar el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en términos de ley.

También de acuerdo con la fracción VI del mismo artículo, tiene competencia para "proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable de crédito público y la sanidad financiera".

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1988, registra como productos, las utilidades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. También son registrados en el rubro X denominado "otros ingresos".

El artículo 3º de la propia ley de ingresos faculta al Ejecutivo, a través de la SHCP, para fijar o modificar las compensaciones que deban cubrir los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, respecto a los bienes federales aportados o asignados para su explotación.

La ley de ingresos señala en el artículo 11, que se aplicará la ley a las entidades paraestatales que se encuentran sujetas a control presupuestal en los términos del presupuesto de egresos de la federación.

Lo anterior no quiere decir que las entidades que no se incluyen en el presupuesto de egresos, y por consiguiente en la ley de ingresos, no se encuentren reguladas, sino que los mecanismos de control son diversos y se controlan principalmente a través de las dependencias del Ejecutivo como coordinadoras del sector al que pretenezcan los organismos.

Por último, la ley de ingresos señala en el artículo 12, que si las empresas públicas incrementan sus ingresos, los recursos serán aplicados prioritariamente a reducir el endeudamiento neto del organismo o empresa de que se trate, o a los programas a que se refiere el presupuesto de egresos.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, señala en el artículo 53 que "los programas financieros de la entidad paraestatal deberán formularse conforme a los lineamientos generales que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; deberán expresar los fondos propios, las aportaciones de capital, contratación de crédito con bancos nacionales o extranjeros o con cualquier otro intermediario financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los bienes de producción. . ."

El director de la entidad paraestatal es el encargado de someter el programa financiero a la autorización del órgano de gobierno respectivo, y posteriormente lo remite a la SHCP para su autorización y registro (artículo 54, LFEP).

B. Egresos

La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la facultad de proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración paraestatal, "haciéndose compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional" (artículo 32, LOAPF).

También es competencia de la SPP autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal (artículo 32, fracción VII, LOAPF).

En el artículo 6º del decreto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 1988, se determinan las erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales, cuyos programas se encuentran incluidos en el presupuesto. Menciona 23 entidades paraestatales, entre las cuales se encuentran las siguientes:

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Instituto Mexicano del Seguro Social

Aeronaves de México, S. A.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares

Ferrocarriles Nacionales de México

Petróleos Mexicanos

Altos Hornos de México, S. A.

Comisión Federal de Electricidad

Fertilizantes Mexicanos

"El presupuesto de egresos está formado por el gasto de los poderes Legislativo y Judicial, de la administración centralizada y de las entidades paraestatales que expresamente se incluyan en este presupuesto o que el Ejecutivo federal incorpore al mismo, esto no se forma con el gasto de toda la administración paraestatal. . .

"El gasto de un buen número de empresas públicas no controladas directamente por el Congreso de la Unión es autorizado de manera

indirecta por éste a través de las asignaciones a las distintas ramas del gasto del gobierno federal y, consecuentemente, es mediante las dependencias centralizadas que el Poder Legislativo controla esas erogaciones.”⁹³

El artículo 9o. del presupuesto de egresos establece que son responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus programas, los titulares de las dependencias, los órganos de gobierno y los directores o su equivalente. También serán responsables de coadyuvar en la realización de los objetivos y prioridades que fije el plan nacional de desarrollo, verificando periódicamente los resultados por la Secretaría de Programación y Presupuesto la ejecución de los programas y el presupuesto.

En el artículo 10 se faculta al Ejecutivo, por conducto de la SPP, para incluir en el presupuesto a otras entidades paraestatales, además de las señaladas en el artículo 6º antes referido.

Queda expresamente señalado en el artículo 11 del presupuesto, que tanto las entidades como las dependencias deben sujetarse a los calendarios de gasto aprobados por la SPP. Determina asimismo que las demás entidades paraestatales se sujetarán a los que aprueben sus respectivos órganos de gobierno con base en los lineamientos generales que emita la propia secretaría.

Al respecto, Ruiz Massieu señala: “Las entidades cuyo gasto no forme parte del presupuesto reciben y manejan sus fondos y hacen sus pagos a través de sus propios órganos. Sin embargo, si el Ejecutivo federal lo estima conveniente puede centralizar en la tesorería el manejo de recursos conforme lo requiera la política antinflacionaria, las necesidades de liquidez de las dependencias y empresas y el estado de avance de los programas.”⁹⁴

Lo anterior se fundamenta en los artículos 26 y 27 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El artículo 14 del presupuesto de egresos determina en el párrafo segundo: “Será causa de responsabilidad de los titulares de las dependencias así como de los órganos de gobierno y directores o su equivalente de las entidades de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las mismas; acor-

⁹³ Ruiz Massieu, *La empresa pública. . . , cit.*, pp. 141-142.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 141.

dar erogaciones que no permitan la atención de los servicios públicos y el cumplimiento de sus metas durante el ejercicio presupuestal. . .”

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, determina en el capítulo V las responsabilidades en que pueden incurrir; el artículo 46 señala que serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la hacienda pública o el patrimonio de cualquier entidad de administración pública paraestatal, por actos u omisiones que le sean imputables o por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de la propia ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituyen y tienen por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que se ocasionen; tienen el carácter de créditos fiscales fijados por la SPP en cantidad líquida (artículo 47).

La Ley Federal de Entidades Paraestatales señala al respecto del presupuesto lo siguiente: los presupuestos de las entidades paraestatales se formularán a partir de sus programas anuales conteniendo objetivos, metas y responsables de la ejecución (artículo 50), y el presupuesto se sujetará a los lineamientos generales establecidos por la SPP y a los lineamientos específicos establecidos por la coordinadora de sector (artículo 51).

C. Cuenta pública

Corresponde a la SPP, “consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación, así como formular la cuenta anual de la hacienda pública federal” (artículo 32, LOAPF).

La cuenta pública es el instrumento de control utilizado por el Poder Legislativo para conocer los ingresos y las erogaciones que realicen los otros dos poderes. Específicamente respecto de la administración pública paraestatal, podemos decir que sirve tanto para supervisar a las entidades sujetas a control presupuestal como las que no se encuentran en él. Como se mencionó anteriormente, aun no encontrándose las empresas públicas sujetas a control presupuestal, éstas son controladas a través de las dependencias coordinadoras de sector.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, al respecto señala en su artículo 55 que para efectos de la cuenta pública, se deberá estar en primer término a lo dispuesto por la propia ley y su reglamento, y sólo

en lo no previsto a los lineamientos y obligaciones consignadas en las leyes y reglamentos vigentes (véase el capítulo VI, pp. 163-195, de la presente obra).

D. *Deuda pública*

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público" (artículo 31, fracción IX, LOAPF).

En el artículo 2o. de la ley de ingresos se autoriza al Ejecutivo, a través de la SHCP para contratar, ejercer y autorizar créditos o empréstitos. Además se establece un límite de endeudamiento externo e interno (véase el capítulo V, pp. 123-162, de la presente obra).

Particularmente las entidades paraestatales, de acuerdo con el artículo 12 de la ley de ingresos, al incrementar sus ingresos, como efecto de aumento en la productividad o modificación en sus precios y tarifas, los recursos obtenidos se aplicarán preferentemente a reducir el endeudamiento neto del organismo o empresa de que se trate o a los programas establecidos en el presupuesto de egresos.

En el presupuesto de egresos, artículo 7, se determina el gasto asignado a la deuda pública del gobierno federal, señalando la deuda correspondiente a las entidades paraestatales.

El artículo 12 del presupuesto indica que para poder ejercer créditos externos, tanto las entidades como las dependencias, es necesario que la totalidad de los recursos a ejercer se encuentran incluidos en sus respectivos presupuestos autorizados y se cuente con la autorización previa y expresa de la Secretaría de Programación y Presupuesto. "En los créditos externos que contraten las entidades paraestatales se deberá establecer la responsabilidad de ésta para que cubra el servicio de la deuda de los créditos que generan."

La Ley General de Deuda Pública señala en el artículo 13 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "autorizará, en su caso, los financiamientos que promuevan las entidades del sector público; cuando éstos sean del exterior o se concerten en moneda extranjera tendrán en cuenta la opinión de la comisión de financiamientos externos".

Las entidades se encuentran obligadas a indicar los recursos que utilizarán para el pago del financiamiento. No se otorgarán los créditos si a juicio de la Secretaría de Hacienda, se excede de la capacidad de pago de las entidades (artículos 14 y 15).

5. IMPORTANCIA DE LA EMPRESA PÚBLICA

La intervención del Estado en la economía corresponde principalmente a garantizar la satisfacción de necesidades colectivas.

Para la solución de diversos problemas sociales se requieren las empresas públicas. La empresa pública tiene una importancia relevante en países como México por tener una economía mixta, en donde a pesar de la gran participación del Estado, se definen las libertades individuales, principalmente la libertad de empresa y de comercio.

A través de las entidades paraestatales, el Estado mexicano materializa gran parte de su responsabilidad. El Estado desarrolla por medio de las entidades del sector paraestatal, actividades prioritarias y estratégicas: explotación de bienes del dominio nacional, proporciona servicios públicos y, en general, realiza actividades económicas, asistenciales y sociales que representan un interés general.